International Development Information Centre

DEVELOPMENT EXPRESS

No. 8 1997

Globalization and Development

by Angela Keller-Herzog and Sue Szabo*

Globalization is a process through which finance, investment, production and marketing are increasingly dominated by agents whose vision and actions are not confined by national borders or national interests.

It is most conspicuously an economic process: global corporate actors (including banks) have begun to form complex networks of intra-firm relationships and inter-firm alliances built around a hierarchy of technological capabilities, comparative advantage, and production practices — leading to an increase in cross-border flows of trade, capital and information.

But globalization also has powerful social effects through its impact on culture, governance, and virtually all aspects of domestic policy-making. And it is occurring alongside the end of the Cold War, the spread of democracy, and advances in technology, management and communications. It is often difficult to separate the associated characteristics of these trends, which interact in complex ways.

The implications for the South, and for development cooperation, are huge but still ill-defined. The impact of globalization is mixed, with costs and benefits distributed very unevenly. On the one hand, global market integration has generated prosperity: private capital flows to developing countries are now five times official flows, resulting in more jobs, more women in the labour force, and improved livelihoods in many parts of the world. On the other hand, by bringing larger benefits to individuals and countries already possessing physical and human capital, globalization accentuates disparities — which undermines social cohesion, and can breed violence and social unrest. Deepened global financial integration also gives rise to new risks of currency and financial instability, which can disrupt growth and carry large socio-economic costs. This paper looks at some development-related aspects of globalization and what is at stake, focusing on such issues as poverty, equity, labour and gender.

Globalization: its history and nature

Earlier phases of 'internationalization' (the age of rail, canals, steamships and mercantile colonialism, peaking 1870-1914) and 'multinationalization' (mass production, foreign investment and branch plants in the 1950s and '60s) also changed the global economy. Much is different today, however, including globalization's scale and scope, and the startling speed of change. The evolution to new forms of organization that are more flexible, mobile, and fast-paced presents new governance challenges.

Globalization affects those surviving on the margins of the global economy as well as those who are well integrated. Thus policy-makers must take its measure in order to mediate its impact, mitigate the problems it brings, and reinforce its positive effects.

Globalization brings new and unequal benefits and risks, which implies that societies must develop new mediating institutions. And it opens new areas where potential partners — governments, development agencies, civil society, the private sector and citizens — can act together to widen opportunities, build new networks and virtual communities, spread benefits, and protect the vulnerable.

Some of the many interconnected facets of globalization are examined briefly below.

Global trade and financial flows

International trade has been sprinting — growing, as a share of global GDP, three times faster in the past decade than in the previous one. And regional trade among developing countries has flourished in the new liberalized environment — averaging 12

Français au verso

* This EXPRESS is based on papers prepared by Angela Keller-Herzog, economic advisor on CIDA's bilateral China desk, and Sue Szabo, senior economist in CIDA's Policy Branch. Opinions expressed in this article are those of the authors and do not necessarily reflect CIDA policy. The contents of these circulars should in no way be viewed as modifying or updating any of the Agency's existing policies.

Canadian International Development Agency | Agence canadienne de développement international

2 DEVELOPMENT EXPRESS

per cent annual growth in 1985-94, and rising, as a share of world trade, from 5 per cent in 1970 to 13 per cent in 1994 (mainly due to more manufactured goods).

One result has been a huge change in the structure of world trade, with commodities displaced by manufacturing (now more than 70 per cent of world exports) and services recently becoming the leading sector for foreign investment and export growth.

Why is global trade growing so strongly? Several factors are converging — accepted ideas, liberalized regulations, harmonized institutions, increasing competence and competitiveness in many developing societies. But fundamentally, the trade surge is powered by the new transnational network structure of so much of the world's production, with borderless firms inventing complex, diversified global systems of manufacturing. The largest 100 transnational firms (excluding those in banking and finance) now account for about one-sixth of the world's productive assets. Linkages with local producers and production networks are multiplying.

Mutinationals have been expanding especially fast in services (banks, advertising, legal, freight, credit), transfering back-office functions overseas to cut costs, and creating an interlocking worldwide system for production and business services — to the point where geographic fragmentation of transnationals is erasing their national identity.

The impact of powerful new flows of global trade and investment has been very uneven. At the national level, this has meant increasing disparity in the way developing contries relate to the global economy. At one extreme are countries such as North Korea and Zambia that have not undertaken reforms, are not integrated into the global system, and are poor candidates for aid or private investment (except in occasional resource enclaves).

At the other end of the spectrum are countries, already integrated, where the benefits of globalization have begun to compound in a 'virtuous circle' — notably East Asian countries, now middle-income, which have achieved sustained reductions in absolute poverty, enjoy access to private capital, possess resources for social investments, and have even set up their own aid programs.

Southeast Asia has also recently demonstrated that, under globalization, trade and investment integration — which has enormously benefited the region — in turn creates pressure for cross-border financial integration, carrying the risk of the widespread and contagious currency instability now evident there. This is likely to impose serious socio-economic costs, underlining the importance of governance (both corporate and regulatory) and market institution-building (again, both corporate and regulatory).

Most developing countries fall somewhere in the middle of the spectrum: neither totally isolated nor integrated, perhaps willing to reform but lacking capacity and resources.

Financial flows southward are extremely uneven. Some regions and nations are left out, connected to the global economy largely through capital flight, debt and aid. Substantial private capital flows are available to only some twenty developing countries, with two-thirds of all foreign direct investment in the developing world going to just eight countries.

Sub-Saharan Africa is mostly marginalized. In 1994, when foreign direct investment in the developing world totalled US$80 billion, 43 sub-Saharan countries received only US$3 billion — with two-thirds of that going to Nigeria. To overcome their disadvantages, and try to create an 'enabling environment', many African states have liberalized their trade and investment regimes — but, where infrastructure, human capital and institutions are still weak, liberalization has often had mixed results and entailed social costs for some segments of the poeple.

Globalization can also heighten disparities *within* countries, for instance by hastening urbanization as foreign investment ignores the hinterland and moves toward cities and ports. This can create jobs for the poor, and spark migration that amounts to an escape from poverty for some. But it may mean isolation and diminished lives for others — while foreign investment, being so mobile, can just as easily withdraw, leaving workers displaced and abandoned.

If international trade is the lifeblood of the new global economy, worldwide financial integration provides its nervous system. The market never sleeps: electronically linked exchanges encircle the world, reacting instantly and influencing each other, while US $1.3 trillion flows daily across national borders.

Financial globalization has many major spin-off effects. Financial and corporate service sector liberalization and deregulation enables the new global production networks to operate as if national borders no longer exist. It also opens the door to corporate and institutional investment in so-called emerging markets in developing countries.

On the whole, evidence indicates that market integration has been beneficial for global prosperity. Open economies and swelling trade flows have prompted higher growth through specialization, better resource allocation, and access to foreign savings.

Easy mobility also encourages speculative movement of capital, thus creating potential volatility. Since prudent monetary policies alone may not be enough to protect a country, awareness is growing that the world needs renewed mechanisms for the Bretton Woods system created in 1945, to mediate global finance, reduce risks, and stabilize performance of the global economy in the 21st century.

Increased financial flows to developing countries — loans, equity, foreign direct investment — are a positive source of jobs, skills, technology and growth. Accompanying pressures for better governance, transparency, and prudent, non-inflationary policies are highly desirable — particularly since economic crises, corruption, over-indebtedness and inflation hurt the poor the most, and perceived risk (as in Mexico's 1994-95 currency crisis) can be devastating for a country.

With job-creating investment radically more mobile, nations (even municipalities) compete in seeking to attract investment by offering the most business-friendly policies on taxes, trade, the environment and labour. This has tended to translate into tensions between deregulation of industry, removal of barriers to investment, and business tax-cuts, on the one hand, and, on the other, investments in human and social capital, as well as regulated environmental safeguards and social and employment standards. From a public finance perspective, this can also be seen as a trade-off between short-term growth and investment objectives versus longer-term social and sustainable growth policy objectives.

The globalization of finance thus imposes tough constraints on national choices, particularly in macro-economic policy. It creates new priorities and constraints for governments, pushing them toward financial discipline and deficit reduction, but away from social spending...with mixed overall results. Money relocates at the first sign of political change not favouring private investors, thus disciplining policy choices and rewarding restrictive tight-money policies that may inhibit job-creating expansion and undermine social spending.

Sustainable growth also requires broad, long-term investment in human development. Increasingly, the movement toward a global knowledge-based economy has tilted competitive advantage, making human and social capital ever more vital compared to financial and physical capital. A World Bank study of 192 countries showed, in fact, that human and social capital play a progressively more important role as development advances. In now-developed countries, the report concluded that only 16 per cent of growth is explained by physical and 20 per cent by natural capital, while 64 per cent can be attributed to human and social capital.

Thus, if success on global markets is the path to long-term prosperity, the challenge for developing countries and aid donors is to balance investments in growth and investments in human and social capital — at a time when the fast pace of competitive economic globalization seems to accentuate the tension between those two priorities. The goal is to create a virtuous circle where growth is built on global integration, and serves to support social investments, which in turn strengthen integration and growth.

Labour, mobility and women

Today, while capital roams the world freely pursuing better opportunities, labour lacks that kind of mobility internationally. However, the movements of capital have sparked significant, in-step movement of workers, voluntary or involuntary — by migration, change of sector, rural-urban drift, entry into new industries, flight from environmental degradation, or escape from (or loss of) traditional gender, class and ethnic roles.

Globalization is bringing new opportunities for those who have the capacity to take advantage of them, and great risks for those who do not. Costs and benefits are distributed very unevenly, but the new global economy could potentially open doors for women and the poor — because new jobs will largely be outside the old male fields, and because it may prove easier to broaden access to knowledge and skills (increasingly important assets) than to redistribute more traditional resources such as land and wealth.

China, India and the former U.S.S.R. (with nearly half the world's workers) and other, smaller countries are contending to supply the global market's labour needs. By one estimate, 60 per cent of the jobs created by multinationals between 1985 and 1992 were in developing countries.

4 DEVELOPMENT EXPRESS

As the global economy becomes more knowledge-based, and labour a smaller factor in overall costs, cheap labour, in itself, is a diminishing attraction. But low-wage, high-skills countries can be formidable competitors for the new jobs — as shown by India, with its 'Silicon Bangalore', becoming in just 10 years the world's second-largest software exporter.

One of the most conspicuous patterns caused by globalization and growth in developing countries has been increased female employment in manufacturing, with secondary effects in the service and informal sectors. From 1970 to 1990, women's share of the adult labour force rose significantly worldwide (except in central and east Asia, and sub-Saharan Africa) and climbed sharply in south Asia, Latin America, and North Africa.

On balance, this has been positive for women (now about one-third of the developing world's labour force), for whom this has meant an expansion of employment and income earning opportunities, sometimes accompanied by an increase in social status by virtue of being bread-winners outside the home. For those who do not have a choice, but are pushed by absolute poverty into exploitative, grim and unhealthy factory working conditions this has been a very mixed blessing. And it is clear that many have little choice: daughters with jobs in export zones, children working so the family can survive, girls forced to become sex workers. Where globalization leads to business travel combined with sex-tourism, the young women — disempowered, unfree, at risk — would be better off without it. The impact of globalization on women and their work spans the full range of opportunity and risk, benefit and cost, varying from place to place and for specific groups.

Different places, different patterns. In Bangladesh, expansion of the garment industry drew thousands of young women to the cities; despite poor conditions, they prefer this to their alternatives (principally rural and farm labour or maid and domestic servant work). Many female workers are concentrated in export-oriented light industries, as seen in northern Mexico, southeast Asia, and now around the world. Working conditions vary from acceptable to virtually intolerable.

> *Women are considered by (companies) not only to have naturally nimble fingers, but also to be naturally more docile and willing to accept tough work discipline and naturally less inclined to join trade unions than men; and to be naturally more suited to tedious, repetitious, monotonous work.*
>
> D. Elson and R. Pearson, *Nimble Finger Make Cheap Workers*, in Feminist Review, 1981, p.93

But globalization has not just brought women into apparel, electronics and toy factories. Gender role transformation studies have found that in fast-growing economies, such as South Korea or Brazil in the 1970s, many women have found industrial jobs often in non-traditional sectors. Age-old barriers remain, however, especially for the poor. Employment does not mean equality, or even improved well-being; secondary evidence and micro-level studies suggest that rising women's labour-force participation rates are significantly explained by poverty-push factors (Jayanti Ghosh, ca. 1993, *Structural Adjustment and Female Employment*, ILO).

Globalization has thus fostered mobility, not only of capital but of labour. Mobility itself is an important path out of poverty. But it also carries risks — for those who migrate toward opportunity but lose supportive social networks, and for those left behind with diminished livelihood. Mobility can undermine social stability and generate absolute poverty, as kinship ties dissolve and community support weakens. And the coveted new technology can displace existing patterns of production and resource-use, impoverishing traditional workers — even as it offers others dramatically new and previously unavailable opportunities to build better lives.

Poverty reduction

The floodtide of globalization is lifting some boats while swamping others. Footlose labour-intensive production can — by matching the capacity of the poor with the needs of globalizing industries — improve livelihoods and reduce absolute poverty. In Morocco, for example, poverty rates fell sharply from 26 to 13 per cent in just five years after mid-'80s trade liberalization.

But over the past 15 years, the global picture is very mixed. While some three billion people in about 60 countries (mainly in Asia

and OECD) have higher incomes than ever before, there has been economic decline or stagnation in about 100 countries, home to some 1.6 billion people. In 70 of these countries, average incomes are lower than in 1980; in 43, lower than in 1970.

East Asia provides an obvious example of how simultaneous investments in growth and in education produced huge payoffs, enabling many millions of people to prosper, and demonstrating that growth, equity and poverty reduction can co-exist. Since the mid-to-late '80s, however, continued growth seems not to have reduced poverty further — suggesting there is no automatic link, and trickle-down cannot be assumed. Recent experience emphasizes this conclusion.

While globalization holds the promise of making the world richer, by using resources efficiently and drawing maximum benefit from comparative advantage, it carries no guarantee for the poor and in some cases may be deeping their poverty, leaving them worse off than before. From a development perspective, it is important to identify the barriers preventing the poor from sharing in the benefits of global investment-led growth.

Equity

As with poverty, globalization can increase inequality, 'use up' capabilities of the poor (bad working conditions), and disrupt (by moving on, leaving dislocated workers and structural unemployment in its wake). Like its benefits, its reach is uneven: some parts of the developing world are attempting to create regional schemes as a springboard to enter global markets; some are being almost completely marginalized — with severe impact on North-South equity.

New technologies and knowledge-based growth have little relevance to the half of humans who have never used a telephone; and recent experience in Latin America — where exports and urban unemployment have grown side by side — indicates again that growth may merely strengthen patterns of inequality.

Gender implications flow from the process of globalization. The sexual division of labour changes, but this does not mean gender equity, which would require a transformation in values. The danger has been noted of the semi-proletarianization of women, who may appear to be housewives benefiting from access to piece-work opportunities to supplement household income, but in reality are low-wage labourers fully integrated into the global market system — not just temporarily, but in a permanent gender division of labour allowing exploitation at home and at work.

Policies are not gender-neutral in their impact. When public spending and regulation that supports families and the maintenance of society — for such ends as primary and reproductive health care, sanitation, and basic education — is withdrawn, these social costs are, in effect, 'privatized' and directly transfered onto women. Such shifts from public to private make the poor more vulnerable, and poor women absolutely vulnerable.

While raising some developing countries to middle-income status, globalization has accompanied growth of the gulf between rich and poor nations and people. It is accentuating disparities, bringing bigger benefits to individuals and countries already possessing physical and human capital. At minimum, new arrangements are needed to protect those facing new risks, and to broaden access to new opportunities for those poorly placed to benefit. Otherwise, continuation of the uneven globalization and unbalanced economic growth of the past fifteen years "will produce a world gargantuan in its excesses and grotesque in its human and economic inequalities" (UNDP, *Human Development Report 1996*).

> *The liberalization of commerce deprives the state of certain means and tools and thus limits its capacity to respond to the needs and demands of citizens and interest groups that tend to grow with the democratization of societies ... If the clash between capitalism and communism dominated much of the twentieth century, I think, and even hope, that the question of wealth redistribution will dominate the twenty-first.*
>
> Hon. Pierre Pettigrew
> former Minister of International Cooperation
> to Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, June 1996

This statement is borne out by research, which has shown three important linkages between growth, equity and poverty:

- While economic growth reduces poverty overall, not all groups benefit — and extreme poverty has been shown to increase, even while overall poverty fell.

6 DEVELOPMENT EXPRESS

- Growth has as often accompanied an increase in inequality as a decrease.
- The more income inequality is reduced, the greater the impact of growth on poverty reduction.

Environment

As globalization proceeds, the environment is likely to be a key foreign policy challenge interlinked to most other policy domains — because of the political and strategic cross-border impact of increasing poverty, population growth, depleted or threatened common resources, spreading disease, deforestation, erosion, and water depletion. Forecasts indicate, for instance, that by 2025, 40 per cent of the world's people will live in countries facing chronic shortages or water stress. Urbanization will magnify such problems.

And besides products, modern industry generates hazardous by-products — so globalization is changing the international division of wastes, degradation and poisoning. The poor live in crowded, polluted settlements and work under largely unregulated conditions. Toxic waste dumps, rural and urban, are growing. Women in maquiladoras work in unventilated sweatshops, or among open trays of cancer-causing chemicals. Banana workers suffer problems ranging from cancer to birth defects. An estimated million agricultural workers across Latin America are poisoned each year, and 10,000 die.

Globalization is intensifying problems, ranging from the re-emergence of infectious diseases to climate change, that amount to the most serious threats to human security in the 21st century.

Governance

Government has a vital role to play in managing globalization. It can reduce risk and spread benefits through regulation, enforcement, redistribution, investment, and the granting of rights. But this becomes more difficult as economies become less responsive to political direction.

Although international markets are now stronger than most individual governments, citizens expect government to secure benefits and mitigate threats from those markets. More challenging still, governance, regulation, human rights and citizenship are becoming global concepts.

Policy-makers' choices are increasingly constrained in a globalized economy driven by firms. Power has shifted from public to private organizations, and decisions that affect society are also increasingly financial and short-term, with governments everywhere pressed to cut future-oriented social investments. Constrained government plus new corporate power means that labour standards, social security, gender equity and human rights are facing new threats.

Market-led globalization will not always produce the best outcomes for all. Globalized investment treats people as detachable assets, available for work that negates human development. Unregulated capital, history shows, will exploit the labour of the most vulnerable, including children. More must be done to strengthen institutions; international bodies, such as the World Trade Organization and the International Labour Organization, need to ensure that standards do not drift down toward the lowest common denominator. Regional or global initiatives will also be needed to deal with a whole array of cross-border or worldwide issues — which means we will need new international mechanisms, or strengthened roles for existing institutions, to deal with our shared problems.

Continued focus is still needed on reforming and modernizing inefficient public sector bureaucracies, particularly in Africa. But, on the broader scene, the priority should be to learn more about what types of short-term interventions can provide the building-blocks for sustainable development, and how we can start preventing threats to human security rather than trying to remedy then belatedly.

The globalization process itself brings new tools for international citizenship and global participation. Many networks already connect civil society in the South and North; fax, e-mail and Internet enable activists (and potentially the poor) to form effective links. New, more inclusive strategic alliances can help meet one of the most difficult governance challenges of all: how to provide a counterweight to the networks of globalized corporations and capital, and give all the world's men and women a voice in the decisions that affect their lives. Globalization provides an impetus for public action to become not only local and national, but also increasingly international. The result is a mediation of globalization. And development agencies — as mediating institutions — have a role to play in this process.

Globalization tomorrow

Globalization disperses state power upward to multilaterals, downward to regions and communities, and outward to the private sector and civil society. It promotes an unregulated, sometimes chaotic world economy, which often appears beyond social control. But "the problem of economic development is not one of getting the prices right", notes Daniel Bromley. "Rather, the problem is to get the rules right ... Only by focusing on the right rules — the institutional arrangements — will sustainable economic development occur" (*Development Policy Review*, vol. 11, no.2, pp. 131-151).

So far the trends of globalization appear to favour multinational corporations and global capital. Major initiatives visible ahead — the Multilateral Agreement on Investment and perhaps an APEC free-trade zone — tilt the balance still further. To ensure a just, stable, secure and sustainable future for all, important challenges lie ahead in such fields as development philosophy, creative statesmanship, global activism, public mobilization and many aspects of economic, social and political reform.

Policy and programming implications

Globalization — for now, a major and inevitable factor in development — has many policy and programming implications for international cooperation. It demands updated and innovative responses to fast-changing circumstances. Agents of development must focus on influencing the direction and speed of globalization, and mitigating its negative effects, the better to achieve their goals of poverty reduction and sustainable development.

This process of renovating development cooperation is in its earliest stage, but several priorities are already obvious:

- Since donor funding is limited, it *must not be used as a substitute for private capital*, doing work that could be done by companies, foundations, or institutions. Rather, scarce aid dollars must be used with imagination, to achieve leverage, or as a catalyst — often by creating new partnerships (for instance, with the corporate sector) to reach shared objectives, and increasingly to improve the flow of knowledge to or within developing countries or regions.

- As aid budgets tighten, fresh thinking is needed about where and how relatively small resources can best be applied — for example, regionally rather than bilaterally? or by focusing on countries trying hardest to integrate into the global economy?

- Programming strategies can't be isolated from globalization. The new key question may be: even as we program in one of CIDA's six priorities, how can support best help countries to meet the challenges of globalization and successfully manage their own transition to being more open and equitable economies and societies?

- Rhetorical and theoretical recognition of the reality of globalization will not be enough for development agencies: there must be active collaboration between branches and organizations to understand the practical implications of globalization, perhaps leading to structural and systemic reform. Notably, globalization collapses the traditional time-frame for development assistance, not only because of the fast pace of market reaction and technological change, but because the information-age public expects ever-quicker solutions to complex problems.

No single policy on globalization will fit an increasingly diverse developing world. Strategies and programming should, however, offer positive approaches in three vital areas:

- *physical, human and social capital* — support must continue for a development agenda focused on poverty reduction that enables poor men and women to share in the benefits of globalization, based on labour-intensive growth and targeted, gender-sensitive social investment, with more attention to equity and governance;

- *human security* — ability to foresee scarcities and flashpoints must be strengthened, so preventive action can be taken;
- *dispersion of power* — though constrained, the nation-state's role will remain crucial, even as more development cooperation happens below, above or beyond that level.

For more information

Should you require further information on globalization, or any other subject related to international development, please contact IDIC Client Services at (819) 953-1035, or come to the 8th floor, 200 Promenade du Portage, Hull, Québec, K1A 0G4. The centre can put you in touch with a broad range of information sources on virtually any development issue. More information on CIDA and Canada's development cooperation is also available on the CIDA Home Page in Internet: http://www.acdi-cida.gc.ca

DEVELOPMENT EXPRESS is produced to contribute to CIDA's realization of knowledge-based and continuous learning objectives. Our intent is to facilitate learning by providing reader access to consolidated information from significant works on critical topics and issues.

Ideas, views or comments

If you have any ideas or views to share or comments to make concerning the subject matter of this article, please send an e-mail to the editor (express@acdi-cida.gc.ca)

This EXPRESS is based on papers written by Angela Keller-Herzog and Sue Szabo, and edited by Allan Thornley.

International Development Information Centre (IDIC)
Acting Director: Mardi Weltman

Development Express Editorial Board
Editor/Manager: Ranjit Perera, Ph.D.
Member: Jean-Willy E. Ileka
Translation: CIDA Translation Service

Publishing
Design and Layout: Allan du Manoir Communications
Printing: Canada Communication Group

9 EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT

Pour de plus amples renseignements

Si vous souhaitez obtenir de plus amples renseignements sur la mondialisation ou sur tout autre sujet touchant au développement international, vous pouvez téléphoner au Service à la clientèle du CIDI, au (819) 953-1035, ou encore vous rendre au 8e étage, 200, promenade du Portage, Hull, Québec, K1A 0G4. Le centre peut vous faciliter l'accès à toute une gamme de sources d'information sur presque toutes les questions de développement. Vous pouvez également vous renseigner sur l'ACDI et les programmes canadiens de coopération au développement en visitant le site de l'ACDI sur Internet: http://www.acdi-cida.gc.ca

L'EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT entend favoriser l'acquisition d'une culture du savoir et d'apprentissage permanent au sein de l'ACDI. Le but visé est de faciliter l'apprentissage en offrant aux lecteurs une synthèse des renseignements contenus dans des travaux d'envergure portant sur des sujets et problèmes importants.

Idées, vues ou commentaires

N'hésitez pas à communiquer vos idées, vos vues ou vos commentaires concernant le sujet traité dans ce numéro, en adressant un courrier au rédacteur en chef: express@acdi-cida.gc.ca

Le présent numéro est basé sur des documents rédigés par Angela Keller-Herzog et Sue Szabo et révisés par Allan Thornley.

Centre d'information sur le développement international (CIDI)
Directrice par intérim: Mardi Weltman

Comité éditorial
Rédacteur en chef/directeur: Ranjit Perera, Ph.D.
Membre: Jean-Willy E. Ileka
Traduction : Service de traduction de l'ACDI

Édition
Conception graphique et mise en page : Allan du Manoir Communications
Impression: Canada Communication Group

Centre d'information sur le développement international

EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT

N° 8 1997

Mondialisation et développement

par Angela Keller-Herzog et Sue Szabo*

La mondialisation est un processus dans lequel la finance, les investissements, la production et le marketing sont de plus en plus dominés par des agents dont la vision et les actions ne sont pas limitées par les frontières ou les intérêts nationaux.

La mondialisation est avant tout un processus économique: des multinationales (banques comprises) ont commencé de constituer des réseaux complexes de relations et d'alliances interentreprises bâties autour d'une hiérarchie de ressources technologiques, d'avantages comparatifs et de méthodes de production, générant un accroissement des flux transfrontaliers d'échanges commerciaux, de capitaux et d'informations.

Toutefois, la mondialisation a des conséquences sociales profondes du fait de son impact sur la culture, la gestion des affaires publiques et pratiquement tous les aspects de la politique nationale. Elle coïncide avec la fin de la Guerre froide, la diffusion de la démocratie et les progrès accomplis dans les domaines de la technologie, de la gestion et des communications. Il est souvent délicat de distinguer les caractéristiques de ces tendances qui sont liées par des interactions complexes.

Les répercussions sur le Sud et sur la coopération au développement sont immenses mais restent mal définies. L'impact de la mondialisation est contrasté; ses coûts et ses avantages sont très inéquitablement répartis. D'une part, l'intégration des marchés mondiaux est source de prospérité: les flux de capitaux privés vers les pays en développement sont aujourd'hui cinq fois supérieurs aux flux officiels, ce qui crée des emplois, augmente la part des femmes dans la main-d'œuvre et améliore le niveau de vie dans de nombreuses régions du monde. En revanche, lorsqu'elle profite aux populations et aux pays qui détiennent déjà des ressources physiques et humaines, la mondialisation accentue les disparités qui sapent la cohésion sociale et favorisent la violence et les troubles sociaux. Le renforcement de l'intégration financière mondiale engendre également de nouveaux risques d'instabilité monétaire et financière, susceptibles de nuire à la croissance et d'entraîner des coûts socio-économiques élevés. Ce document examine certains aspects de la mondialisation liés au développement et évalue les enjeux, en privilégiant les thèmes de la pauvreté, de l'équité, de la main-d'œuvre et de la problématique homme-femme.

Mondialisation: historique et nature

Les phases initiales de « l'internationalisation » (l'ère du rail, des canaux, des navires à vapeur et du colonialisme mercantile, culminant entre 1870 et 1914) et de la "multinationalisation" (production de masse, investissements étrangers et établissement de succursales dans les années 1950 et 1960) ont également transformé l'économie mondiale. Toutefois, la situation actuelle est très différente, notamment en termes d'échelle et de portée du phénomène, ainsi que de par la rapidité des transformations. L'évolution vers de nouvelles formes d'organisation plus souples, mobiles et rapides pose de nouveaux défis en matière de gestion des affaires publiques.

La mondialisation touche ceux qui survivent en marge de l'économie mondiale, comme ceux qui sont bien intégrés. Les responsables politiques doivent prendre toute sa mesure afin de remédier à ses conséquences négatives, d'atténuer les problèmes induits et de décupler ses effets positifs.

La mondialisation entraîne des avantages et des risques nouveaux et inégaux, qui contraignent la société à mettre en place de nouvelles institutions pour les gérer. Elle ouvre de nouvelles perspectives dans lesquelles les partenaires potentiels — pouvoirs publics, agences de développement, société civile, secteur privé et citoyens — peuvent agir ensemble pour optimiser les opportunités, construire de nouveaux réseaux et des

English Overleaf

* Ce numéro d'EXPRESS s'appuie sur un document rédigé par Angela Keller-Herzog, conseillère économique, Programme de la Chine de l'ACDI (bureau bilatéral), et Sue Szabo, économiste principale à la Direction générale des politiques de l'ACDI. Les opinions exprimées dans ce numéro sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la politique de l'ACDI. Le contenu de ces circulaires d'information ne doit en aucun cas être perçu comme une modification ou une mise à jour des politiques en vigueur à l'Agence.

Agence canadienne de développement international | Canadian International Development Agency

communautés virtuelles, faire partager ses bienfaits au plus grand nombre et protéger les plus vulnérables.

Les paragraphes suivants examinent brièvement des facettes intimement liées de la mondialisation.

Commerce et flux financiers mondiaux

Le commerce international connaît un essor fulgurant: en fraction du PNB mondial, il s'est développé trois fois plus vite ces dix dernières années que pendant la décennie précédente. Le commerce régional entre les pays en développement est florissant sur les nouveaux marchés déréglementés, puisqu'il avoisinait 12 % de croissance annuelle entre 1985 et 1994 et qu'il est passé, en part du commerce mondial, de 5 % en 1970 à 13 % en 1994 (essentiellement grâce à la progression des produits manufacturés).

Cette évolution a notamment pour conséquence une transformation radicale de la structure des échanges mondiaux, les produits de base étant supplantés par les produits manufacturés (qui représentent désormais plus de 70 % des exportations mondiales) et par les services, récemment devenus le premier secteur pour les investissements étrangers et la croissance des exportations.

Pourquoi le commerce mondial connaît-il une croissance aussi forte? Plusieurs facteurs l'expliquent: acceptation des principes, libéralisation des réglementations, harmonisation des institutions, amélioration des compétences et de la compétitivité dans de nombreux pays en développement. Toutefois, l'essor des échanges est fondamentalement nourri par les nouveaux réseaux transnationaux qui couvrent une grande partie de la production mondiale, avec des entreprises sans frontières qui inventent des systèmes de production mondiaux, complexes et diversifiés. Les 100 premières multinationales (à l'exception de la banque et de la finance) représentent aujourd'hui près d'un sixième des actifs de production de la planète. Les liens avec les producteurs locaux et les réseaux de production se multiplient.

Les multinationales ont connu une croissance particulièrement rapide dans le domaine des services (banques, publicité, conseil juridique, fret, crédit) et ont délocalisé leurs fonctions administratives à l'étranger afin de réduire les coûts, créant un système mondial interverrouillé de production et de services commerciaux, à tel point que la dispersion géographique des multinationales gomme leur identité nationale.

L'impact des nouveaux flux d'échanges et d'investissement internationaux est très inégal. Au plan national, ils ont aggravé les disparités dans la participation des pays en développement à l'économie mondiale. Le cas extrême est celui de pays tels que la Corée du Nord et la Zambie qui n'ont pas engagé de réformes, ne sont pas intégrés au système mondial et peuvent difficilement prétendre à l'aide ou à l'investissement privé (sauf dans de rares enclaves où il existe des ressources).

À l'autre extrémité du spectre se trouvent des pays déjà intégrés où les bénéfices de la mondialisation ont engendré un « cercle vertueux », notamment les pays d'Asie du Sud-Est à revenus intermédiaires où l'extrême pauvreté régresse de manière régulière, et qui bénéficient de l'accès aux capitaux privés, possèdent des ressources pour les investissements sociaux et mettent même en place leurs propres programmes d'aide.

L'Asie du Sud-Est a récemment fait la preuve qu'avec la mondialisation, l'intégration du commerce et des investissements dont la région a considérablement bénéficié entraîne à son tour l'intégration financière transfrontalière, engendrant un risque d'instabilité monétaire contagieuse dont les effets se sont récemment fait sentir. Cela devrait entraîner des coûts socio-économiques élevés et souligne l'importance d'une bonne gestion (à la fois des entreprises et des instances réglementaires) et de l'établissement d'institutions de contrôle des marchés (également à ces deux échelons).

La plupart des pays en développement se situent quelque part au milieu du spectre: ni entièrement isolés, ni intégrés, souhaitant peut-être engager des réformes mais manquant de capacités et de ressources.

Les flux financiers vers le Sud sont extrêmement inégaux. Certaines régions et nations sont abandonnées à leur sort et ne connaissent de l'économie mondiale que la fuite des capitaux, l'endettement et l'aide. Seule une vingtaine de pays en développement reçoit des apports massifs en capitaux privés et les deux tiers du total des investissements directs étrangers dans le monde en développement sont accaparés par seulement huit pays.

L'Afrique sub-saharienne est très marginalisée. En 1994, alors que le total des investissements directs étrangers dans le monde en développement atteignait 80 milliards de $US, 43 pays sub-sahariens recevaient seulement 3 milliards de $US, dont les deux tiers pour le seul Nigeria. Pour surmonter ces handicaps et tenter de créer un environnement stimulant, de nombreux États africains ont libéralisé leurs régimes d'échanges et

d'investissement. Malheureusement, lorsque l'infrastructure, les ressources humaines et les institutions sont peu développées, la libéralisation engendre souvent des résultats mitigés et génère des coûts sociaux pour une certaine frange de la population.

La mondialisation peut également accentuer les disparités *au sein même* des pays, par exemple en accélérant l'urbanisation, car l'investissement étranger néglige l'arrière-pays et se concentre sur les villes et les ports. Cette situation peut certes créer des emplois pour les pauvres et encourager l'exode rural qui permet à certains d'échapper à la pauvreté. Mais elle implique aussi l'isolement et une aggravation des conditions de vie pour d'autres, puisque l'investissement étranger, volatil par nature, peut cesser du jour au lendemain, laissant les travailleurs déracinés et démunis.

Si le commerce international est le coeur de la nouvelle économie mondiale, l'intégration financière internationale constitue son système nerveux. Le marché ne dort jamais: les échanges électroniques quadrillent le monde, réagissent instantanément et s'influencent mutuellement, alors que 1,3 billion de dollars circule chaque jour par delà les frontières.

La mondialisation financière a des effets boule de neige. La libéralisation et la déréglementation du secteur financier et des entreprises de services permettent aux nouveaux réseaux mondiaux de production de fonctionner comme si les frontières nationales n'existaient plus. Elles ouvrent également la porte aux investissements des entreprises et des institutions dans les marchés dits émergents des pays en développement.

Globalement, il semble que l'intégration des marchés soit bénéfique à la prospérité mondiale. L'ouverture des économies et le gonflement des flux commerciaux stimulent la croissance en favorisant la spécialisation, une meilleure répartition des ressources et l'accès à l'épargne étrangère.

La mobilité encourage également les transferts spéculatifs de capitaux, créant une volatilité potentielle. Des politiques monétaires prudentes ne pouvant suffire à protéger un pays, les responsables prennent conscience que le monde a besoin de transformer les mécanismes mis en place à Bretton Woods en 1945 afin de réglementer les finances mondiales, réduire les risques et stabiliser les performances de l'économie mondiale au XXI[e] siècle.

L'augmentation des flux financiers vers les pays en développement — prêts, capitaux, investissement direct étranger — constitue une source de création d'emplois, de compétences, de technologie et de croissance. Il est indispensable d'accompagner cette évolution de pressions pour améliorer la gestion des affaires publiques, favoriser la transparence et adopter des politiques prudentes et non inflationnistes, d'autant plus que les pauvres sont les premières victimes des crises économiques, de la corruption, du surendettement et de l'inflation et que les risques perçus (comme lors de la crise monétaire de 1994-95 au Mexique) peuvent avoir un effet dévastateur sur un pays.

Avec la nouvelle mobilité des investissements créateurs d'emplois, les nations (et même les collectivités) cherchent à attirer les investissements en adoptant les politiques les plus favorables aux affaires en matière d'impôts, d'échanges, d'environnement et de main-d'œuvre. Cela se traduit par des tensions entre la déréglementation de l'industrie, la suppression des barrières à l'investissement et les réductions d'impôts pour les entreprises d'une part et, d'autre part, l'investissement en capital humain et social, les garanties de protection de l'environnement et les normes de protection sociale et de l'emploi. Du point de vue des finances publiques, on peut y voir un arbitrage entre, d'un côté, la croissance à court terme et les objectifs d'investissement et les objectifs à long terme de bien-être social et de croissance durable de l'autre.

Ainsi, la mondialisation de la finance limite considérablement les choix nationaux, notamment en matière de politique macro-économique. Elle instaure des priorités et des contraintes nouvelles pour les gouvernements, les obligeant à faire preuve de discipline financière et à réduire leurs déficits, tout en les détournant des dépenses sociales... avec des résultats globaux mitigés. Les capitaux se déplacent au moindre signe de changement politique défavorable aux investisseurs privés, limitant ainsi les options politiques et récompensant les politiques monétaires rigoureuses susceptibles de freiner l'expansion créatrice d'emplois et de saper les dépenses sociales.

La croissance durable nécessite des investissements massifs et à longue échéance dans le développement humain. De plus en plus, le passage à une économie mondiale basée sur le savoir fait basculer l'avantage concurrentiel, donnant au capital humain et social une importance prépondérante sur le capital financier et physique. Une étude de la Banque mondiale portant sur 192 pays a ainsi montré que le capital humain et social joue un rôle de plus en plus important à mesure que le développement progresse. Dans les pays aujourd'hui développés, le rapport conclut que 16 % seulement de la croissance est imputable au capital physique, 20 % au capital naturel, alors que 64 % provient du capital humain et social.

4 EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT

Si la réussite sur les marchés mondiaux est la clé de la prospérité à long terme, le défi pour les pays en développement et les donateurs consiste à équilibrer les investissements dans la croissance et ceux dans le capital humain et social, à l'heure où le rythme rapide de la mondialisation concurrentielle de l'économie semble accentuer la tension entre ces deux priorités. L'objectif est de créer un cercle vertueux dans lequel la croissance repose sur l'intégration mondiale et sert à favoriser les investissements sociaux, qui renforcent à leur tour l'intégration et la croissance.

Main-d'œuvre: les femmes et la mobilité

Aujourd'hui, alors que les capitaux circulent librement dans le monde à la recherche des meilleures opportunités, la main-d'œuvre ne dispose pas d'une telle mobilité au plan international. Toutefois, les mouvements de capitaux ont déclenché des déplacements considérables de travailleurs, volontaires ou involontaires, qui s'expriment par la migration, le changement de secteur, l'exode rural, l'entrée dans de nouveaux secteurs d'activité, l'abandon d'un environnement dégradé ou le rejet (ou la perte) de rôles traditionnels assignés aux sexes, aux classes et aux ethnies.

La mondialisation engendre de nouvelles opportunités pour ceux qui sont capables de les saisir, et de grands risques pour les autres. Les coûts et les avantages sont répartis très inégalement, mais la nouvelle économie mondiale pourrait ouvrir des portes aux femmes et aux pauvres: une grande partie des nouveaux emplois seront hors des domaines traditionnellement réservés aux hommes et il sera certainement plus facile d'élargir l'accès à la connaissance et aux compétences (des actifs de plus en plus importants) que de redistribuer des ressources plus conventionnelles telles que la terre et la richesse.

La Chine, l'Inde et l'ancienne URSS (qui totalisent près de la moitié de la main-d'œuvre mondiale), ainsi que d'autres pays plus petits prétendent répondre aux besoins de main-d'œuvre des marchés mondiaux. On estime que 60 % des emplois créés par les multinationales entre 1985 et 1992 l'ont été dans les pays en développement.

À mesure que l'économie mondiale se construit sur le savoir et que la part de la main-d'œuvre dans les coûts totaux diminue, l'intérêt d'une main d'œuvre bon marché s'estompe. Toutefois, les pays à bas salaires et à compétences élevées peuvent s'avérer de redoutables concurrents pour les nouveaux emplois, à l'instar de l'Inde, avec son « Silicon Bangalore », qui est devenue en 10 ans à peine le deuxième exportateur de logiciels du monde.

L'une des conséquences les plus frappantes de la mondialisation et de la croissance dans les pays en développement est l'augmentation du nombre de femmes employées dans le secteur productif, avec des effets secondaires sur les services et les secteurs non structurés. De 1970 à 1990, la proportion des femmes dans la main-d'œuvre adulte a considérablement progressé dans le monde (à l'exception de l'Asie centrale et de l'Est et de l'Afrique sub-saharienne) et a enregistré une hausse spectaculaire en Asie du Sud, en Amérique latine et en Afrique du Nord.

En définitive, cette évolution est positive pour les femmes (qui représentent désormais près d'un tiers de la main d'œuvre du monde en développement), car elle s'accompagne d'une augmentation des opportunités d'emploi et de revenus, doublée parfois d'une amélioration du statut social grâce à leur fonction de soutien de famille à l'extérieur du foyer. Pour celles qui n'ont pas le choix et que la pauvreté extrême contraint à accepter un travail en usine où elles sont soumises à l'exploitation, à des conditions malsaines et pénibles, le bilan est loin d'être aussi positif. Beaucoup n'ont évidemment pas d'autre alternative: les filles exerçant un emploi dans les zones d'exportation, les enfants qui travaillent pour subvenir aux besoins de leurs familles, les jeunes filles contraintes de se prostituer. Lorsque la mondialisation se traduit par des voyages d'affaires couplés au tourisme sexuel, les jeunes femmes impuissantes, esclaves et vulnérables se porteraient mieux sans elle. Pour les femmes et leur travail, la mondialisation englobe une large gamme d'opportunités et de risques, de bénéfices et de coûts qui varient d'une région et d'un groupe à l'autre.

« Vérité en deçà des Pyrénées, mensonge au-delà ». Au Bangladesh, l'expansion de l'industrie du vêtement a attiré des milliers de jeunes femmes dans les villes. Malgré des conditions de travail pénibles, elles préfèrent ce choix aux autres options (principalement des emplois d'ouvrière agricole, de domestique ou de servante). De nombreuses ouvrières sont concentrées dans les industries légères tournées vers l'exportation, comme dans le nord du Mexique, en Asie du Sud-Est et maintenant un peu partout dans le monde. Les conditions de travail sont très variables, allant d'acceptables à franchement intolérables.

> *Les entreprises considèrent que les femmes ont naturellement les doigts agiles, qu'elles sont plus dociles et enclines à accepter des conditions de travail difficiles et qu'elles ont moins tendance à adhérer aux syndicats que les hommes; qu'elles sont donc plus aptes à un travail pénible, répétitif et monotone.*
>
> D. Elson et R. Pearson, *Nimble Finger Make Cheap Workers*, dans Feminist Review, 1981, p. 93

La mondialisation n'a pas seulement favorisé l'entrée des femmes dans les secteurs de l'habillement, de l'électronique ou du jouet. Des études portant sur l'évolution des rôles assignés aux deux sexes ont montré que dans les économies à forte croissance, comme en Corée du Sud ou au Brésil dans les années 1970, de nombreuses femmes ont trouvé des emplois industriels dans des secteurs non traditionnels. Toutefois, les barrières ancestrales persistent, surtout pour les pauvres. L'emploi n'est pas synonyme d'égalité ni même d'amélioration du niveau de vie; des preuves secondaires et des études au niveau local suggèrent que l'augmentation de la main- d'œuvre féminine s'explique en grande partie par des facteurs liés à la pauvreté (Jayanti Gosh, 1993, *Structural Adjustment and Female Employment*, OIT).

La mondialisation favorise donc la mobilité, non seulement du capital mais aussi de la main- d'œuvre. Cette mobilité est un facteur important de lutte contre la pauvreté. Toutefois, elle comporte des risques, pour ceux qui partent tenter leur chance mais qui perdent le soutien de réseaux sociaux ou pour ceux qui, délaissés, n'ont plus les moyens d'assurer leur subsistance. La mobilité peut miner la stabilité sociale et générer l'extrême pauvreté, en détruisant les liens de parenté et en affaiblissant le soutien communautaire. Les nouvelles technologies tant convoitées peuvent perturber les structures existantes de production et d'utilisation des ressources, appauvrissant les ouvriers traditionnels, même si elles offrent à d'autres des chances nouvelles et sans précédent d'améliorer leur existence.

Lutte contre la pauvreté

La vague de la mondialisation remet à flot certains navires mais en submerge d'autres. La production à forte densité de main-d'œuvre peut améliorer l'existence et réduire l'extrême pauvreté, en utilisant les capacités des pauvres pour répondre aux besoins des secteurs d'activité qui s'internationalisent. Ainsi, au Maroc, le taux de pauvreté a chuté de 26 à 13 % en cinq ans à peine, grâce à la libéralisation des échanges au milieu des années 80.

Toutefois, ces 15 dernières années, le bilan est très contrasté. Alors que près de trois milliards de personnes dans près de 60 pays (essentiellement en Asie et dans l'OCDE) se sont enrichies, une centaine de pays où vivent près de 1,6 milliard de personnes connaissent le déclin ou la stagnation économique. Dans 70 d'entre eux, le revenu moyen est inférieur à celui de 1980; dans 43, il est même inférieur à celui de 1970.

L'Asie de l'Est fournit un exemple flagrant des retombées positives d'investissements simultanés dans la croissance et l'éducation, permettant à des millions de personnes de prospérer et démontrant que croissance, équité et réduction de la pauvreté peuvent coexister. Cependant, depuis le milieu ou la fin des années 80, la persistance de la croissance ne semble pas avoir d'effet supplémentaire sur la réduction de la pauvreté, ce qui laisse penser qu'il n'y a pas de lien automatique ni d'effet de ruissellement. L'expérience récente confirme cette hypothèse.

Si la mondialisation est une source potentielle d'enrichissement global en utilisant au mieux les ressources et en optimisant au maximum l'avantage comparatif, elle n'offre aucune garantie aux pauvres et accentue parfois leur dénuement, les laissant plus désemparés qu'avant. Du point de vue du développement, il est important d'identifier les obstacles qui empêchent les pauvres de récolter les fruits de la croissance mondiale générée par les investissements.

Équité

Comme pour la pauvreté, la mondialisation peut accroître l'inégalité, abuser des capacités des pauvres (mauvaises conditions de travail) et semer la destruction sur son passage (en laissant dans son sillage des ouvriers déplacés et un chômage structurel). À l'instar de ses bénéfices, sa portée est inégale: certains pays en développement tentent de créer des programmes régionaux servant de tremplin pour accéder aux marchés mondiaux; d'autres se retrouvent presque complètement marginalisés, ce qui compromet gravement l'égalité Nord-Sud.

Les nouvelles technologies et la croissance basée sur le savoir ne signifient rien pour cette moitié de l'humanité qui n'a jamais utilisé un téléphone. L'expérience récente en Amérique latine, où les exportations et le chômage urbain ont progressé de concert, montre là encore que la croissance peut avoir pour seul effet d'aggraver les schémas d'inégalité.

La mondialisation influe sur la problématique homme-femme. La répartition des tâches entre les sexes évolue, mais ne favorise pas forcément l'égalité des sexes, qui nécessiterait une

transformation des valeurs. Il existe un risque de prolétarianisation partielle des femmes: en effet, ces femmes au foyer accédant à un travail à la pièce qui complète le revenu du ménage sont en réalité des travailleuses sous-payées entièrement intégrées dans le marché mondial, pas seulement temporairement, mais de façon permanente, dans le cadre d'une division du travail entre les sexes qui autorise l'exploitation à domicile et au travail.

Les politiques ont des répercussions sexistes. Lorsqu'on supprime les dépenses publiques et la réglementation en faveur des familles et de la cohésion sociale, qui sont destinées à promouvoir notamment les soins de santé primaires et liés à la fonction reproductrice, l'hygiène et l'enseignement de base, les coûts sociaux sont « privatisés » et transférés directement aux femmes. Ce désistement du secteur public en faveur du secteur privé fragilise les pauvres en général et met les femmes pauvres dans une situation d'extrême vulnérabilité.

Même si elle permet à certains pays en développement d'accéder à des revenus intermédiaires, la mondialisation contribue à creuser le clivage entre les riches et les pauvres. Elle accentue donc les disparités, en favorisant les individus et les pays qui possèdent déjà un capital physique et humain. De nouveaux mécanismes sont pour le moins nécessaires pour protéger ceux qui sont exposés à ces risques et pour garantir aux moins bien lotis l'accès aux nouvelles opportunités. À défaut de cela, la persistance de la mondialisation inégale et de la croissance économique déséquilibrée des quinze dernières années "produira un monde monstrueux dans ses excès et grotesque dans ses inégalités humaines et économiques" (PNUD, *Rapport sur le développement humain, 1996*).

> *La libéralisation du commerce prive l'État de certains moyens et outils et limite sa capacité de répondre aux besoins et aux exigences des citoyens et des groupes d'intérêt qui s'affirment avec la démocratisation de la société... Si le conflit entre capitalisme et communisme a dominé la plus grande partie du vingtième siècle, je pense et j'espère que la question de la redistribution de la richesse dominera le siècle prochain.*
>
> L'hon. Pierre Pettigrew
> ancien ministre de la Coopération internationale devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, juin 1996

Cette déclaration est corroborée par des recherches qui ont mis en évidence trois liens importants entre la croissance, l'équité et la pauvreté:

- Alors que la croissance économique réduit globalement la pauvreté, tous n'en bénéficient pas dans la même mesure et l'extrême pauvreté augmente, même si la pauvreté diminue globalement.
- La croissance s'accompagne aussi souvent d'un accroissement que d'une réduction des inégalités.
- Plus les inégalités en termes de revenus régressent, plus l'impact de la croissance sur la réduction de la pauvreté est fort.

Environnement

À mesure que la mondialisation progresse, il est probable qu'en matière de politique étrangère, l'environnement pose un défi majeur lié à la plupart des autres préoccupations politiques, et ce pour de nombreuses raisons: conséquences politiques et stratégiques de l'augmentation de la pauvreté par delà les frontières; croissance démographique; ressources communes épuisées ou menacées; propagation des maladies, déforestation, érosion et épuisement des ressources en eau. Les prévisions indiquent par exemple que d'ici 2025, 40 % des habitants du globe vivront dans des pays confrontés à des pénuries chroniques d'eau ou à des problèmes d'approvisionnement. L'urbanisation ne fait qu'amplifier ces problèmes.

L'industrie moderne génère des produits mais aussi des sous-produits dangereux. La mondialisation transforme la division internationale des déchets, de la dégradation écologique et de la pollution de l'environnement. Les pauvres vivent dans des lieux pollués et surpeuplés et travaillent dans des conditions souvent anarchiques. Les décharges de déchets toxiques en milieu rural et urbain ne cessent de croître. Les femmes employées dans les maquiladoras travaillent dans des ateliers de misère non ventilés ou dans une atmosphère chargée de produits chimiques cancérigènes. Dans les plantations de bananes, les ouvriers souffrent de troubles allant des cancers aux malformations congénitales. On estime qu'un million d'ouvriers agricoles en Amérique latine sont intoxiqués chaque année et que 10 000 en meurent.

La mondialisation accentue les problèmes, qui vont de la résurgence des maladies infectieuses aux changements

climatiques qui font peser des menaces extrêmement graves sur l'humanité au XXI[e] siècle.

Gestion des affaires publiques

Les gouvernements doivent jouer un rôle vital dans l'encadrement de la mondialisation. Ils peuvent réduire les risques et répartir les bénéfices grâce à la réglementation, à l'application de la loi, à la redistribution, à l'investissement et à la défense des droits. Toutefois, leur action est de plus en plus difficile à mesure que l'économie échappe à l'influence politique.

Bien que les marchés internationaux soient aujourd'hui plus puissants que la plupart des gouvernements, les citoyens attendent des pouvoirs publics qu'ils garantissent les acquis et déjouent les menaces émanant de ces marchés. La gestion des affaires publiques, la réglementation, les droits de l'homme et la citoyenneté deviennent des concepts mondiaux, ce qui pose de nouveaux défis.

La marge de manœuvre des responsables politiques est de plus en plus limitée dans une économie mondiale dirigée par les entreprises. Le pouvoir est passé des structures publiques aux organisations privées et les décisions qui affectent la société sont de plus en plus de nature financière et à court terme. Les gouvernements sont incités à réduire les investissements sociaux axés sur l'avenir. L'effacement des pouvoirs publics et la nouvelle puissance des entreprises se conjuguent pour exposer à de nouvelles menaces les normes du travail, la sécurité sociale, l'égalité entre les sexes et les droits de l'homme.

La mondialisation dictée par les marchés ne profitera pas systématiquement à tous. Au regard des investissements mondiaux, l'individu n'est qu'un actif amovible, disponible pour un travail incompatible avec l'épanouissement humain. L'histoire a montré que le capital, lorsqu'il n'est pas réglementé, exploite le travail des plus faibles, y compris des enfants. Il convient de renforcer les institutions. Des organismes internationaux tels que l'Organisation mondiale du commerce et l'Organisation internationale du travail doivent veiller à ce que les normes ne soient pas nivelées sur le plus petit dénominateur commun. Des initiatives régionales ou internationales seront nécessaires pour traiter un large éventail de questions de portée mondiale. Nous avons donc besoin de créer de nouveaux mécanismes internationaux ou de renforcer les pouvoirs des institutions existantes pour résoudre les problèmes communs.

Il convient de poursuivre les efforts de réforme et de modernisation des structures bureaucratiques inefficaces du secteur public, notamment en Afrique. Plus largement, la priorité consiste à analyser les types d'interventions à court terme susceptibles de bâtir les fondations d'un développement durable et d'examiner comment contrer les menaces qui pèsent sur la sécurité humaine, plutôt que de tenter d'y remédier à posteriori.

Le processus de mondialisation génère de nouveaux outils favorisant la citoyenneté internationale et la participation mondiale. De nombreux réseaux relient d'ores et déjà la société civile dans le Sud et le Nord; le fax, la messagerie électronique et Internet permettent aux militants (et pourquoi pas aux pauvres) de tisser des liens efficaces. De nouvelles alliances stratégiques plus englobantes peuvent contribuer à relever un des défis les plus difficiles: former un contrepoids aux réseaux des entreprises et des capitaux internationalisés et donner aux femmes et aux hommes du monde entier voix au chapitre lors des décisions qui affectent leur existence. La mondialisation donne à l'action publique l'occasion de franchir les limites locales et nationales et de se déployer sur la scène internationale. Le résultat est une médiation de la mondialisation. Les agences de développement, en qualité d'intermédiaires, ont un rôle à jouer dans ce processus.

La mondialisation demain

La mondialisation disperse le pouvoir de l'État dans trois directions: vers le haut au profit des multinationales, vers le bas au profit des régions et des communautés et vers l'extérieur au profit du secteur privé et de la société civile. Elle favorise une économie mondiale déréglementée et parfois chaotique, qui semble souvent échapper au contrôle social. Mais « le problème du développement économique n'est pas de fixer des prix adéquats », remarque Daniel Bromley. « C'est plutôt de définir adéquatement les règles ... Ce n'est qu'en adoptant les règles adéquates — les mécanismes institutionnels — qu'un développement économique durable sera possible » (*Development Policy Review*, vol. 11, n° 2, pages 131-151).

Jusqu'à présent, les tendances de la mondialisation semblent favoriser les multinationales et le capital mondial. Les grandes initiatives qui se dessinent — l'Accord multilatéral sur l'investissement et peut-être une zone de libre-échange au sein du forum de Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) — ne font qu'accentuer cette orientation. Pour garantir un avenir juste, stable, sûr et durable pour tous, il faudra relever des défis délicats

dans des domaines tels que la philosophie du développement, une conscience politique créative, l'activisme mondial, la mobilisation publique et de nombreux aspects de la réforme économique, sociale et politique.

Conséquences sur les politiques et les programmes

La mondialisation, qui est aujourd'hui un composant majeur et incontournable du développement, a de nombreuses conséquences sur les politiques et les programmes de coopération internationale. Elle exige des réponses originales et novatrices à une situation en rapide évolution. Les responsables du développement doivent s'efforcer d'influencer l'orientation et le rythme de la mondialisation tout en atténuant ses répercussions négatives, afin d'atteindre leurs objectifs de réduction de la pauvreté et de développement durable.

La rénovation de la coopération internationale n'en est qu'à ses prémices, mais plusieurs priorités sont d'ores et déjà évidentes:

- Les fonds des donateurs n'étant pas extensibles, *ils ne doivent pas se substituer aux capitaux privés* pour des projets qui pourraient être mis en œuvre par les entreprises, les fondations ou les institutions. Au contraire, l'aide comptée doit être utilisée judicieusement, pour créer un effet de levier ou de catalyseur, souvent en instituant de nouveaux partenariats (par exemple avec les entreprises) pour atteindre des objectifs communs et de plus en plus pour améliorer le flux des connaissances vers les pays ou régions en développement ou en leur sein.

- Face à la compression des budgets d'aide, il faut faire preuve d'innovation pour optimiser l'efficacité des maigres ressources; doivent-elles être utilisées à l'échelon régional plutôt que bilatéral? Ou en privilégiant les pays qui font le plus d'efforts pour s'intégrer à l'économie mondiale?

- Les stratégies de programmation ne peuvent pas être isolées de la mondialisation. La nouvelle question décisive est peut-être la suivante: dans le cadre de l'une des six priorités de l'ACDI, comment l'assistance peut-elle aider le mieux les pays à relever les défis de la mondialisation et à gérer efficacement leur propre transition vers une économie et une société plus ouvertes et plus équitables?

- La reconnaissance rhétorique et théorique de la réalité de la mondialisation n'est pas suffisante pour les agences de développement: les directions et les organisations doivent coopérer activement pour comprendre les répercussions pratiques de la mondialisation, ce qui implique peut-être des réformes structurelles et systémiques. La mondialisation bouleverse le calendrier traditionnel de l'aide au développement, non seulement à cause de la rapidité des réactions du marché et des progrès technologiques, mais également parce que le public de l'ère de l'information attend des solutions de plus en plus rapides à des problèmes complexes.

Il n'existe pas de politique unique en matière de mondialisation qui puisse répondre aux besoins d'un monde en développement de plus en plus hétérogène. Toutefois, les stratégies et les programmes doivent proposer des approches positives dans trois domaines clés:

- *le capital physique, humain et social* — il faut continuer de promouvoir un calendrier de développement axé sur la réduction de la pauvreté permettant aux femmes et aux hommes pauvres de partager les fruits de la mondialisation, grâce à une croissance à forte densité de main-d'œuvre et à des investissements sociaux ciblés et sensibles à la problématique homme-femme, tout en veillant à l'équité et à la bonne gestion des affaires publiques;

- *la sécurité humaine* — il faut renforcer les moyens de prévision des pénuries et des crises afin d'engager des actions préventives;

- *la dispersion du pouvoir* — même si le rôle de l'État-nation est restreint, il demeure déterminant, au moment même où la coopération au développement se déroule au-dessous, au-dessus ou au-delà de ce niveau.

For more information

Should you require further information on globalization, or any other subject related to international development, please contact IDIC Client Services at (819) 953-1035, or come to the 8th floor, 200 Promenade du Portage, Hull, Québec, K1A 0G4. The centre can put you in touch with a broad range of information sources on virtually any development issue. More information on CIDA and Canada's development cooperation is also available on the CIDA Home Page in Internet: http://www.acdi-cida.gc.ca

DEVELOPMENT EXPRESS is produced to contribute to CIDA's realization of knowledge-based and continuous learning objectives. Our intent is to facilitate learning by providing reader access to consolidated information from significant works on critical topics and issues.

Ideas, views or comments

If you have any ideas or views to share or comments to make concerning the subject matter of this article, please send an e-mail to the editor (express@acdi-cida.gc.ca)

This EXPRESS is based on papers written by Angela Keller-Herzog and Sue Szabo, and edited by Allan Thornley.

International Development Information Centre (IDIC)
Acting Director: Mardi Weltman

Development Express Editorial Board
Editor/Manager: Ranjit Perera, Ph.D.
Member: Jean-Willy E. Ileka
Translation: CIDA Translation Service

Publishing
Design and Layout: Allan du Manoir Communications
Printing: Canada Communication Group

Centre d'information sur le développement international (CIDI)
Directrice par intérim: Mardi Weltman

Comité éditorial
Rédacteur en chef/directeur: Ranjit Perera, Ph.D.
Membre: Jean-Willy E. Ileka
Traduction : Service de traduction de l'ACDI

Édition
Conception graphique et mise en page : Allan du Manoir Communications
Impression: Canada Communication Group

Le présent numéro est basé sur des documents rédigés par Angela Keller-Herzog et Sue Szabo et révisés par Allan Thornley.

N'hésitez pas à communiquer vos idées, vos vues ou vos commentaires concernant le sujet traité dans ce numéro, en adressant un courrier au rédacteur en chef: express@acdi-cida.gc.ca

Idées, vues ou commentaires

L'EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT entend favoriser l'acquisition d'une culture du savoir et d'apprentissage permanent au sein de l'ACDI. Le but visé est de faciliter l'apprentissage en offrant aux lecteurs une synthèse des renseignements contenus dans des travaux d'envergure portant sur des sujets et problèmes importants.

Si vous souhaitez obtenir de plus amples renseignements sur la mondialisation ou sur tout autre sujet touchant au développement international, vous pouvez téléphoner au Service à la clientèle du CIDI, au (819) 953-1035, ou encore vous rendre au 8e étage, 200, promenade du Portage, Hull, Québec, K1A 0G4. Le centre peut vous faciliter l'accès à toute une gamme de sources d'information sur presque toutes les questions de développement. Vous pouvez également vous renseigner sur l'ACDI et les programmes canadiens de coopération au développement en visitant le site de l'ACDI sur Internet: http://www.acdi-cida.gc.ca

Pour de plus amples renseignements